

INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES EXPROPRIATÓRIAS

SILVIA FONSECA SILVA

Advogada

Pós-graduanda em Processo Civil na Universidade Anhanguera-Uniderp

1. Acórdão

Recurso Especial nº 857.942 - SP (2006/0064213-4)

Relator: Ministro Herman Benjamin

Recorrente: Companhia Comercial e Agrícola São Venâncio S/A

Advogado: Rosana Malatesta Pereira

Recorrido: Furnas Centrais Elétricas S/A

Advogado: Icyurgo Leite Neto e outro(s)

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO. INTERESSE PÚBLICO. ART. 82, III, DO CPC. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO-COMPROVAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que o interesse patrimonial da Fazenda Pública, por si só, não se identifica com o interesse público para fins de intervenção do Ministério Público no processo, nos termos do art. 82, III, do CPC. 2. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base no art. 105, III, alínea “c”, da Constituição Federal. 3. A revisão da verba honorária implica, como regra, reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado em Recurso Especial (Súmula 7/STJ). Excepciona-se apenas a hipótese de valor irrisório ou exorbitante, o que não se configura neste caso. 4. Recurso Especial não conhecido.

Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

“A Turma, por unanimidade, não conheceu do recurso, nos termos do voto do (a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Data do julgamento: 15 de outubro de 2009.

2. Apresentação do caso

Inconformada com os termos do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, a Companhia Comercial e Agrícola São Venâncio S/A, ora recorrente, interpôs, perante o STJ, Recurso Especial em desfavor da Empresa Pública Federal, Furnas Centrais Elétricas S/A, com fundamento no art.105, III, alíneas “a” e “c” da Constituição Federal.

Em breve síntese, o STJ, no recurso especial, discute a incidência ou não dos juros moratórios sobre os compensatórios nas ações expropriatórias (Súmula 102, STJ). Segundo a recorrente, há divergência jurisprudencial quanto à aplicação da Súmula 102 do STJ. Para ela, a não-incidência de juros moratórios sobre os juros compensatórios nas ações expropriatórias fere o princípio constitucional da dupla indenização.

O STJ, contudo, apesar dos argumentos apresentados pela recorrente, não conheceu do Recurso Especial, sob o fundamento de que ela não atendeu os requisitos legais e regimentais necessários à comprovação da divergência jurisprudencial (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ). A recorrente, embora tenha alegado divergência jurisprudencial quanto à aplicação da Súmula 102 do STJ, não a comprovou.

Além do mais, entendeu o STJ que não pode a recorrente alegar direito decorrente do teor da Súmula 102, uma vez que a adoção dessa súmula pelo STJ (30 de maio de 1994) foi posterior à prolação da sentença (2 de março de 1994).

Incidentalmente, no julgamento deste Recurso Especial, o STJ discutiu ainda se, na demanda expropriatória em questão, havia ou não interesse público para fins de intervenção obrigatória no processo do Ministério Público.

A respeito disso, o STJ entendeu que, embora o caso dos autos trate de questão patrimonial da Fazenda Pública (Furnas Centrais Elétricas S/A), não há interesse público a justificar a intervenção obrigatória do Ministério Público no processo. É pacífico, segundo o STJ, o entendimento de que o interesse patrimonial da Fazenda Pública, por si só, não se identifica com o interesse público para fins de intervenção do Ministério Público, nos termos do art. 82, inciso III, do CPC.

3. Comentários

O artigo 82 do CPC prevê hipóteses em que é obrigatória a intervenção do Ministério Público no processo. Dentre as hipóteses previstas nesse artigo, estabelece o inciso

III que é obrigatória a intervenção do Ministério Público quando estiver presente na causa interesse público evidenciado pela natureza da lide ou pela qualidade da parte.

É certo que a intervenção do Ministério Público no processo é obrigatória quando a causa envolver interesse público. O problema está em definir corretamente o que é interesse público que justifique a intervenção obrigatória do Ministério Público.

O termo interesse público é bastante amplo e sua aplicação gera graves equívocos. Erroneamente, muitos entendem que interesse público é qualquer interesse do Estado. Na tentativa de delimitar o termo interesse público, a doutrina, bem como a jurisprudência, divide o interesse público em primário e secundário.

Interesse público primário, também denominado interesse público propriamente dito, é o interesse do todo, de cada indivíduo como partícipe da sociedade. Nessa mesma linha, entende Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 58): “O interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade pelo simples fato de o serem.”

Logo, não há como dissociar o interesse público (primário ou propriamente dito) do interesse das partes. Ao contrário do que muitos pensam, o interesse público (primário ou propriamente dito) não é uma idéia autônoma, desvinculada do interesse de cada uma das partes que compõe o todo social. O interesse público (primário ou propriamente dito) é uma forma de manifestação do interesse das partes.

Pode-se afirmar, inclusive, que o interesse público (primário ou propriamente dito), conjunto de interesses dos indivíduos como membros da coletividade, nem sempre coincide com o interesse do Estado e das demais pessoas de direito público.

O Estado como pessoa jurídica possui interesses que não são exclusivamente públicos, são os interesses públicos secundários. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 63):

Além de subjetivar interesses públicos, o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas concebidos em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito.

O Estado, porém, só poderá exercer seus interesses individuais (interesses públicos secundários) se não ofender os interesses públicos primários. O Estado foi concebido precipuamente para a realização de interesses públicos e não pode afrontá-los. Assim, os interesses públicos secundários só poderão ser perseguidos pelo Estado quando não violarem o interesse público.

Conforme preceitua Celso Antonio Bandeira de Mello, ao definir o que é interesse público primário e secundário, deve também o aplicador do direito averiguar qual a qualificação de determinado interesse trazido pela Constituição Federal e/ou pelas normas infraconstitucionais. Saber o que é interesse público não é suficiente. É também necessário saber qual delineamento dá o sistema normativo a determinado interesse. Não basta que algumas pessoas, levando apenas em consideração a definição do que é interesse público, considerem algo como tal, se a própria Constituição Federal ou norma infraconstitucional assim não o fazem. A parte só terá liberdade de definir o que configura ou não interesse público – baseando-se na sua definição – quando a Constituição Federal bem como a norma infraconstitucional forem omissas a respeito.

Definido os contornos do que seja interesse público, é importante perquirir o seguinte: o termo interesse público utilizado na redação do inciso III do art. 82, que justifica a intervenção obrigatória do Ministério Público no processo, tem qual significado? Diz respeito ao interesse público primário ou também engloba interesse público secundário?

É pacífico o entendimento segundo o qual o art. 82, inciso III, do CPC refere-se tão-somente ao interesse público propriamente dito (primário). O Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, conforme prevê a Constituição Federal, tem como finalidade, entre outras, a proteção dos interesses sociais. E assim atua quando intervém, como fiscal da lei, nos processos que envolvem tais interesses.

No caso do julgamento em questão, de ação expropriatória restrita à discussão do *quantum* indenizatório, é evidenciado interesse público primário que implique a intervenção obrigatória do Ministério Público, conforme prevê o art. 82, inciso III, do CPC? Não há consenso na doutrina nem na jurisprudência, já que nem a Constituição Federal nem as normas infraconstitucionais expressamente se manifestam a respeito.

Há, porém, a Lei Complementar nº 76/93 – que dispõe sobre o procedimento especial de rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária – que estabelece, no art. 18, § 2º: “O Ministério Público Federal intervirá, *obrigatoriamente*, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância”. (grifo nosso).

Excepcionadas as ações de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária em que a lei expressamente diz que a intervenção do Ministério Público é

obrigatória, o STJ entende que, nas demais ações expropriatórias que se restringem à discussão do valor indenizatório, como é o caso do presente acórdão, em que não há previsão legal se é ou não obrigatória a intervenção do Ministério Público, não há interesse público a justificar a intervenção desse órgão. Logo, não há incidência do art. 82, inciso III, do CPC.

No entanto, há doutrinadores (e também decisões judiciais) que discordam desse entendimento. Para eles, é obrigatória a intervenção do Ministério Público nessas ações expropriatórias, mesmo que estas não sejam para fins de reforma agrária.

Aqueles que entendem que nas ações expropriatórias restritas ao *quantum* indenizatório há interesse público, entre eles o ilustre administrativista José dos Santos Carvalho Filho, utilizam como fundamento o fato de a desapropriação acarretar perda da propriedade, garantia constitucional.

Na linha de entendimento do STJ, quando atestada a responsabilidade do Estado, e este se revela tendente ao adimplemento da respectiva indenização, fica na posição de atendimento ao interesse público propriamente dito. Ao contrário, porém, quando o Estado visa a evadir-se de sua obrigação a fim de minimizar os seus prejuízos patrimoniais, persegue nítido interesse secundário, com o intuito de subtrair-se de despesas.

Ao demonstrar interesse em pagar valor ínfimo nas desapropriações, o Estado está resguardando o seu patrimônio, defendendo seus interesses individuais (secundários), como qualquer outra pessoa jurídica assim o faria. Não se trata aqui de interesse público primário do Estado.

Não podemos afirmar que nas ações expropriatórias restritivas ao *quantum* indenizatório, como no caso em questão, há interesse público. O Estado, ao tentar reduzir o valor da indenização, age perseguindo seus interesses individuais. A intervenção do Ministério Público, portanto, não é obrigatória. Além do mais, o Estado possui um corpo próprio de profissionais da advocacia da União habilitados a empreender a defesa dos seus interesses públicos secundários.

Ademais, é atribuída ao Ministério Público, pela Constituição Federal, a proteção de diversos direitos além do interesse público, entre eles, direitos individuais indisponíveis, a ordem jurídica, o regime democrático etc. E entender ser obrigatória a intervenção do Ministério Público em casos que há somente interesses individuais da administração (interesse público secundário), como se afigura no caso em questão, seria onerá-lo por demais em detrimento dos outros interesses cuja defesa é constitucionalmente a ele incumbida.

4. Considerações finais

O art. 82, inciso III, quando prevê a intervenção obrigatória do Ministério Público, refere-se a interesses públicos propriamente ditos, evidenciados pela natureza da lide ou pela qualidade da parte. Causas que envolvem apenas interesses públicos secundários não justificam a intervenção do Ministério Público. Entender o contrário seria prejudicar as demais atribuições constitucionais da Instituição para prestigiar interesses individuais do Estado (interesse público secundário) como pessoa jurídica. Além do mais, o Estado possui profissionais da advocacia próprios para a defesa desses interesses.

Entendeu o STJ, apesar das controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, que, nas ações expropriatórias que versem sobre o *quantum* indenizatório, ressalvadas as ações de desapropriação para fins de reforma agrária, não há interesse público a justificar a intervenção obrigatória do Ministério Público. Logo, não há aplicação do art. 82, inciso III, do CPC. Pretender a administração pagar valor inferior ao que requerido pelo expropriado significa agir no interesse do Estado como pessoa jurídica.

Não é, portanto, verdadeira a afirmação que sempre haverá interesse público quando a causa envolver patrimônio da Fazenda Pública. Existem interesses perseguidos pelo Estado que estão além do interesse público propriamente dito. E quando isso ocorrer, como no caso das ações expropriatórias limitadas a discussão do *quantum* indenizatório, a intervenção do Ministério Público não será obrigatória.

5. Referências bibliográficas

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. v. 1. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

JUNIOR, Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 1. 11. ed. Salvador: Jus Podivm, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual de Processo de Conhecimento*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.